

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

СОЛОВЕЙ ОЛЕКСІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК.342.92:331.108:351.74(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ШТАБНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент

Пайда Юрій Юрійович,

Ужгородський національний університет,

доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Заросило Володимир Олексійович,

Міжрегіональна академія управління персоналом ,

завідувач кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності

кандидат юридичних наук

Орловська Ірина Григорівна,

Відкритий міжнародного університету розвитку людини «Україна»,

доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін

Захист відбудеться «27» березня 2019 р. о 11⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «26» лютого 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування теми дослідження. Життя, здоров'я, честь і гідність людини і громадянина є первинними цінностями, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації. Невід'ємною складовою публічної адміністрації є посадові особи та підрозділи органів внутрішніх справ (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба цивільного захисту, Служба безпеки України, а також їх служби, відділи, відділення, сектори та групи), які забезпечують правоохоронну функцію держави та вирішують у терміновому порядку невідкладні потреби громадян у випадку природних і техногенних катастроф. Похідними у цьому аспекті є забезпечення правопорядку (громадського порядку і громадської безпеки), захист органами внутрішніх справ права власності, надання особам невідкладних адміністративних послуг – гасіння пожеж, захист від паводків, інших природних, техногенних катастроф, наслідків російсько-терористичної агресії.

В цьому аспекті Український народ має право вимагати від держави ефективного забезпечення вищезазначених прав суб'єктами публічної адміністрації, які утримуються за рахунок їх коштів (державного і місцевого бюджетів). Однак, як показують результати соціологічних опитувань за 2018 рік державному апарату (чиновникам) в цілому довіряють тільки 8,6 % громадян. В аналізованій сфері ситуація краща, найвищу довіру має Державна служба з надзвичайних ситуацій – 51,1 %, серед правоохоронних органів найбільше респонденти довіряють Державній прикордонній службі – 50,7 % і Національній гвардії України – 48,8 %. Низький рівень довіри має патрульна поліція Національної поліції України – 35 % та Служба безпеки України – 32,2 %¹.

Зазначені результати статистичного дослідження корелюються із власним соціологічним опитуванням громадян, згідно з яким в цілому органам внутрішніх справ (МВС України) довіряють 46 % опитаних осіб, Національній поліції – 42 %. При цьому 71 % респондентів позитивно віднеслися до пропозиції відновити в системі органах внутрішніх справ штабні підрозділи та 61 % підтримали створення при Міністерстві внутрішніх справ України Головного штабу органів внутрішніх справ (додаток Б до дисертації). Наглядним прикладом тяжких наслідків відсутності в органах внутрішніх справ штабного планування і взаємодії різних служб і підрозділів є загибель в 2016 р. п'яти поліцейських поліції охорони від куль своїх колег із карного розшуку², що є недопустимим.

¹ Довіра громадян України до суспільних відносин. Результати соціологічного дослідження Центр Разумкова. 2018. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

² Перестрілка співробітників ДСО та поліції під Києвом: 5 загиблих. Українська правда. 2016. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/12/4/7128810/>

Отже, незадоволеність громадян України рівнем забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів є наслідком значних недоліків у плануванні та налагодженні взаємодії між різними службами і підрозділами органів внутрішніх справ, практично відсутності у цій сфері нормативного регулювання, що обґрунтовує актуальність аналізованого дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Схожу з нами проблематику щодо адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ, визначення завдань, форм, методів та стадій контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ, які врегульовані нормами адміністративного права аналізував в своїх працях І. Васильєв³ та О. Баклан, які розкрили питання контрольної діяльності та адміністративного примусу в сфері охорони праці на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України⁴.

Окрім цих учених, питання адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України аналізували у своїх працях вчені-правники В. Авер'янов, Н. Армаш, К. Басс, В. Бевзенко, В. Галуцько, Т. Варфоломєєва, Т. Вільчик, Ю. Гаруст, В. Гвоздій, Є. Гетьман, І. Гловацький, І. Головань, Д. Гончар, О. Джафарова, О. Дрозд, Л. Дубчак, Л. Єфіменко, О. Єщук, М. Ждан, Д. Журавльов, В. Заросило, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Комзюк, С. Короед, Н. Кудрявцева, С. Кузниченко, О. Кузьменко, В. Курило, В. Лебідь, А. Манжула, П. Матвеев, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Монаєнко, О. Музичук, О. Овчарук, І. Орловська, Ю. Пайда, С. Петков, М. Савюк, О. Світличний, О. Святоцький, К. Северин, С. Стеценко, Д. Фіолевський, К. Чижмарь, А. Чубенко, В. Шкарупа, О. Яновська, З. Ярош та ін. Проте безпосередньо предметом їхніх досліджень аналізована нами проблематика не була, вони зосереджували свої зусилля на більш загальних чи суміжних питаннях.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. і плану науково-дослідницької роботи

³ Васильєв І. Контрольна діяльність штабів органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 20 с.

⁴ Баклан О. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 17 с.

Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації органів внутрішніх справ України розкрити адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- розкрити зміст та сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- узагальнити історичні аспекти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- виявити та описати сутність принципів адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України;
- з'ясувати юридичну природу штабної діяльності органів внутрішніх справ України як об'єкта адміністративно-правових відносин;
- розкрити адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ;
- з'ясувати форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України;
- здійснити компаративістичний аналіз діяльності штабних підрозділів зарубіжних країн;
- сформулювати концептуальні напрями реформування та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Методи дослідження. У дослідженні використано систему методів наукового пізнання. *Діалектичний метод* дав можливість з'ясувати юридичну природу штабів, а також виявити і описати спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (підрозділи 1.1, 1.3). *Метод системно-структурного аналізу* дав можливість дослідити та установити структурні зв'язки між різними елементами системи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності (розділи 1-2). *Логіко-семантичний метод* застосовано під час аналізу, визначення логічної структури висловлювань вчених шляхом семантичного уточнення контекстів їх думок (розділи 1-2, 3.1). *Методи аналізу й синтезу* дозволили проаналізувати чинне законодавство, а також забезпечили можливість формування нових юридичних категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1). За допомогою *формально-догматичного методу* здійснено аналіз як нормативно-правових актів, що

регламентують діяльність штабних підрозділів в Україні, так і міжнародного та зарубіжного законодавства, а також визначено їх правовий статус, форми і методи роботи (розділи 1-2, 3.1). Метод *порівняльного аналізу* дозволив здійснити компаративістичну характеристику зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України та узагальнити ефективний зарубіжний досвід діяльності штабів підрозділів органів внутрішніх справ інших країн (підрозділ 3.1). За допомогою *прогностичного методу*, методів *юридичної техніки* та *правотворчості* вдалося сформулювати нову концепцію та розробити напрямки вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України (підрозділ 3.2). За допомогою *соціологічного методу* здійснено опитування респондентів, а також проведено та оброблено результати соціологічного опитування (додаток Б до дисертації).

Емпіричну базу дисертаційної роботи становлять узагальнена практика адміністративної діяльності Національної поліції, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Служби цивільного захисту та Служби безпеки України, довідкові видання, що стосуються штабної діяльності. Наукову обґрунтованість у виявленні зазначеної проблематики склали результати соціологічного опитування 735 респондентів.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень у вітчизняній правовій літературі, в якому проведено комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. У результаті дослідження сформовано висновки, рекомендації і пропозиції, зокрема:

вперше:

– доведено, що штабна діяльність органів внутрішніх справ полягає в тому, що, по-перше, вона є основою всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушень та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; по-друге, метою існування такої інституції є забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів, внутрішньо-організаційна координація, узгодження і контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України;

– здійснено поділ органів внутрішніх справ суверенних держав в залежності від рівня централізації штабної діяльності, дотримання прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку на три основні категорії: «нульова» – коли в органах внутрішніх справ формально відсутні штабні підрозділи (США); «м'яка» – коли в умовах звичайного стану до компетенції штабів відносяться повноваження щодо планування, координації і контролю та аналітично-інформаційна робота (Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина, Грузія, Ізраїль); «жорстка» – коли компетенція штабних підрозділів пронизує всю вертикаль органів внутрішніх справ, що є одним із чинників тоталітарних режимів (Білорусія, Казахстан);

удосконалено:

– наукові положення щодо об’єктивних складових діяльності штабів органів внутрішніх справ як головних органів планування, організації, взаємодії і контролю практично усіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб з метою найбільш ефективного їх виконання;

– структуру органів внутрішніх справ як об’єкта адміністративно-правового регулювання штабної діяльності, до яких віднесено Головний штаб органів внутрішніх справ та підпорядковані йому прямо чи опосередковано штабні підрозділи Національної поліції, Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Служби безпеки України;

– концептуальні засади та напрями вдосконалення законодавства щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ України шляхом формування пропозицій щодо запровадження (відновлення) системи штабів органів внутрішніх справ на чолі з Головним штабом, що має здійснювати «м’яке» публічне адміністрування всієї системи шляхом збору, обробки й аналізу інформації, планування, взаємодії, контролю та підготовки пропозицій керівникам з найбільш важливих питань, які виникають у сфері внутрішніх справ з метою забезпечення ефективного служіння правоохоронних органів народу України, своєчасного і достатнього надання допомоги фізичним і юридичним особам в умовах надзвичайних ситуацій;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо історичних аспектів адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України в результаті чого виявлено, що штабні підрозділи пройшли складний шлях становлення та розвитку від окремих функцій штабної діяльності в кінці XVII століття, системи штабу держави Гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в період незалежності України (2003-2013 рр.), а також проблеми штучної формальної ліквідації інституту штабної діяльності в останні роки;

– наукові положення щодо засад принципу єдності та принципу централізації в діяльності штабів органів внутрішніх справ, які означають, що має бути один центр штабного керівництва усіма органами, підрозділами та службами – Головний штаб органів внутрішніх справ, якому мають бути підпорядковані штабні підрозділи: Штаб Національної поліції, Штаб Національної гвардії України, Штаб служби цивільного захисту, Штаб Державної служби прикордонний військ України, а також з певних питань має бути підпорядкований штабний підрозділ Служби безпеки України;

– наукові положення щодо форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері штабної діяльності органів внутрішніх справ як зовнішнього виразу публічного адміністрування, виражених у конкретних адміністративних діях посадових осіб і штабних підрозділів щодо здійснення внутрішньо-організаційної виконавчої і розпорядчої діяльності, спрямованої на реалізацію штабних функцій органів внутрішніх справ.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правотворчій сфері* – висновки, пропозиції та рекомендації дисертації пропонується використати для вдосконалення чинного законодавства щодо правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України (додаток В до дисертації);

– *практичній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність взаємодії служб і підрозділів Національної поліції (акт впровадження Головного управління національної поліції в Херсонській області);

– *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження Одеського державного університету внутрішніх справ України).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.), «Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні» (м. Одеса, 13–14 травня 2016 р.), «Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Одеса, 7–8 квітня 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 228 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 226 найменувань на 21 сторінці.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, визначається зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами, розкриваються мета та завдання дослідження, наукова новизна та практичне значення отриманих результатів, апробація матеріалів дисертації, наводяться структура та обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» містить три підрозділи, у яких з'ясовано юридичну природу адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України.

Підрозділ 1.1 «Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» присвячено формуванню категорійного апарату та меж аналізованого дослідження.

За своєю юридичною природою адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України відображає внутрішню особливість та зовнішнє вираження такої діяльності, що описується характерними рисами, які відображають дане юридичне явище в правоохоронній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що спрямовані на захист прав і свобод громадян від протиправних посягань, забезпечення загального правопорядку у громадських місцях та надання специфічних адміністративних послуг.

Штаб в органах внутрішніх справ – це основний орган управління структурними підрозділами, а також керівниками, що їх очолюють під час розкриття злочинів проти особи, інших злочинів, забезпечення правопорядку у громадських місцях, захисту права власності, надання адміністративних послуг, а також забезпечення внутрішньо-організаційної діяльності, зокрема щодо недопущення та розслідування порушень прав свобод і законних інтересів осіб представниками органів внутрішніх справ.

Визначено, що до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально чи фактично) штабна діяльність відносяться такі державні структури: 1) з правоохоронною юридичною природою: апарат Міністерства внутрішніх справ України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба безпеки України; 2) з адміністративно-сервісною юридичною природою: Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Слід зауважити, що поза межами дослідження залишені такі правоохоронні органи як прокуратура, митниця, фіскальна служби, установи виконання покарань, державна контрольно-ревізійна служба, природоохоронні структури, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, в яких не існує і немає потреби у створенні штабів як централізуючого (організуючого, контролюючого) підрозділу. Що стосується Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, то не дивлячись на те, що ця служба виконує правоохоронні функції і має в своєму складі штаб, проте як підрозділ Збройних сил України в цілому виконує зовнішню, а не внутрішню функцію держави.

Визначено, що зміст адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України регламентується інститутами адміністративного права: засадами, адміністративно-правовим статусом штабів (їх інспекторів) та інструментарієм публічного адміністрування щодо ефективного забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян та інших осіб працівниками органів внутрішніх справ України.

У підрозділі 1.2 *«Історичні аспекти становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в Україні»* виявлено та узагальнено історико-правові чинники становлення інституту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в Україні.

Виявлено, що в кінці XVII століття в Австро-Угорській імперії, до складу якої входили українські землі Галичини і Закарпаття, штаби почали діяти на постійній основі як основні органи управління військами. Із деяким запізненням (початок XVIII століття) штабні підрозділи у війську були запроваджені в Російській імперії, до складу якої входили українські землі.

Узагальнено, що практично вперше штабна діяльність органів внутрішніх справ на теренах України розпочалася за часів української держави гетьмана П. Скоропадського, коли був утворений Штаб гетьмана, який мав широкі повноваження: адміністративні (канцелярські) – призначення та звільнення зі служби, надання допомоги від гетьмана та ін.; внутрішньо-державні – протидія українським соціалістам, злочинності, отаманщині; зовнішньо-державні – протидія російським більшовикам і білогвардійцям. Український уряд в екзилі (Варшава, 1927 р.) утворив Штаб міністра військових справ Української Народної Республіки, який здійснював на українських землях, окупованих російськими більшовиками, організаційно-мобілізаційну, розвідувальну та пропагандистську діяльність в умовах суворої конспірації.

Вперше в органах внутрішніх справ УРСР штабні підрозділи отримали формальну назву «штаб» на початку 70 років ХХ століття. А в 1973 р. було затверджено типові положення про штаб Міністерства внутрішніх справ.

За час незалежності України адміністративно-правове регулювання штабної діяльності декілька разів корегувалось. Так, починаючи з грудня 1991 р., з моменту створення в управліннях Міністерства внутрішніх справ перших штабних підрозділів в Положення про штаб вносились певні зміни (в 2003 та 2005 роках) відповідно до яких штаб стає головним підрозділом апарату у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ щодо координації та узгодження їхніх дій, спрямованих на захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьбу зі злочинністю, охорону громадського порядку, забезпечення публічної безпеки.

У підрозділі 1.3 *«Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України»* узагальнено, що основою адміністративно-правового регулювання штабної діяльності є принципи, передбачені Конституцією України та Законом України «Про Національну поліцію», а саме: верховенства права (принцип законності), дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості і прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності.

Загальні принципи адміністративно-правової діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ в Україні формуються на основі теорії природнього права, закріплюються у положеннях Конституції України, деталізуються та знаходять своє подальше впровадження в інших нормативно-правових актах. Спеціальні принципи є засадами, яких мають дотримуватися суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють забезпечення штабної діяльності в процесі правореалізації та правозастосування, формування, організації та функціонування, підвищення ефективності та якості управлінського значення.

Принцип верховенства права в діяльності штабів органів внутрішніх справ означає, що посадові особи штабних підрозділів визначають людину як найвищу цінність, а усі інші цінності, в тому числі духовні, інформаційні, майнові потреби, корпоративний інтерес органів внутрішніх справ є вторинними. У випадку, якщо порушуються невід'ємні права і свободи людини і громадянина, вторинні потреби мають ігноруватися.

Принцип гуманізму у діяльності посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що вони визнають людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою цінністю. Ніколи і при жодних обставинах працівники внутрішніх справ не можуть піддавати людину катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню.

Принцип заборони дискримінації в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності означає, що штаби органів внутрішніх справ мають діяти на засадах рівності усіх людей перед законом, незалежно від національності, кольору шкіри, соціального походження, громадянства, статі, соціальної орієнтації тощо. На штаби органів внутрішніх справ покладаються завдання щодо координації та контролю за діяльністю усіх підрозділів внутрішніх справ у цій сфері. Особливої уваги при цьому потребують внутрішні переселенці, інші особи, які постраждали внаслідок російсько-терористичної агресії, нелегальні мігранти, особи без визначеного місця проживання, діти, які втратили годувальника, стали жертвами сімейного насилля та інші.

Принцип відкритості та прозорості в адміністративній діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ означає, що засади та типові процедури мають бути розроблені і офіційно оприлюднені. Самі процедури мають статус документів для службового користування чи є державною таємницею на етапі планування і виконання. Однак після реалізації штабної операції (затримання злочинців, вступу приговору щодо них в законну силу) результати мають бути офіційно оприлюднені за винятком тих положень, які не втратили правового статусу державної таємниці чи розголошення відомостей яких може призвести до приниження честі і гідності людини.

Принцип своєчасності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що вони мають діяти оперативно (невідкладно), вирішувати ту чи іншу проблему органів внутрішніх справ в найкоротші строки, при цьому не порушуючи принципів законності та ефективності, які мають перевагу перед аналізованим принципом у випадку конфлікту засад.

Принцип безперервності в діяльності штабів органів внутрішніх справ полягає в тому, що штаби (як правило через чергові частини) мають діяти цілодобово, координуючи виконання завдань і функцій служб, підрозділів органів внутрішніх справ.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ» складається з трьох підрозділів, у яких розкрито поняття та елементи аналізованого механізму, адміністративно-правовий статус штабних підрозділів та інструментарій їх адміністративної діяльності.

У підрозділі 2.1 *«Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин»* розкрито, що об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ характеризується такими особливостями: 1) штабна діяльність є основою всієї системи розкриття злочинів, попередження правопорушень та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і

громадянина; 2) метою існування є забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів, внутрішньо-організаційна координація, узгодження і контроль за виконанням завдань службами, підрозділами і посадовими особами органів внутрішніх справ України; 3) за своєю психологічно-правовою природою – це поведінка людей у сфері публічного адміністрування посадових осіб штабних підрозділів, через яку вони реалізують функції штабної діяльності; 4) це адміністративна діяльність штабних підрозділів в цілому та окремих її підрозділів зокрема.

Штабні підрозділи органів внутрішніх справ є головними органами планування, організації, взаємодії і контролю практично усіх функцій, які покладаються на органи внутрішніх справ, їх служби, підрозділи та посадових осіб. Визначено, що штабна діяльність здійснюється шляхом збору, систематизації та комплексного аналізу інформації, необхідної для прийняття керівниками органів внутрішніх справ управлінських рішень щодо ефективного виконання покладених на них функцій (завдань). Об'єктами контрольної діяльності штабів органів внутрішніх справ є стан додержання поліцейськими, військовослужбовцями Національної гвардії, Державної прикордонної служби, служби цивільного захисту України, працівниками Служби безпеки України законності та дисципліни, здійснення оперативно-службової діяльності служб та підрозділів органів внутрішніх справ, що відображено у відповідних документах (звітах, матеріалах кримінальних, оперативно-розшукових справ, справ про адміністративні правопорушення, журналах та книгах реєстрації), управлінських діях керівників.

У підрозділі 2.2 «Адміністративно-правовий статус штабів органів внутрішніх справ» з'ясовано адміністративні обов'язки, права та відповідальність посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ.

Доведено, що органи внутрішніх справ як об'єкти адміністративно-правового регулювання штабної діяльності представлені у формах: центральних органів виконавчої влади (Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій); військового формування з правоохоронними функціями (Національна гвардія України) та державних служб (Державна прикордонна служби України, Служба безпеки України).

Визначено, що основними адміністративними обов'язками посадових осіб штабів є своєчасне і ефективне планування, взаємодія та контроль усіх сфер зовнішньої і внутрішньої діяльності органів внутрішніх справ. Посадові особи штабних підрозділів зобов'язані своєчасно, у повному обсязі, виконувати розпорядження вищестоящих керівників.

Посадові особи штабів мають такі адміністративні права: вимагати і отримувати від усіх служб і підрозділів внутрішніх справ необхідну їм інформацію, контролювати виконання розпорядчих актів, відслідковувати дотримання посадовими особами законності в адміністративній діяльності, доповідати керівникам внутрішніх справ про невиконання чи часткове виконання затверджених планів, ініціювати питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, які допустили порушення дисципліни та законності; безперешкодно відвідувати будь-які приміщення органів внутрішніх справ;

організувати роботу чергових частин органів внутрішніх справ, контролювати діяльність керівників інших підрозділів.

Доведено, що посадові особи штабів органів внутрішніх справ мають усі права та гарантії, передбачені для державних службовців відповідного підрозділу: поліцейського, військовослужбовця Національної гвардії та Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту та Служби безпеки України. Дисциплінарна (адміністративна) відповідальність посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ носить спеціальний характер і залежить від того, до якого штабного підрозділу він відноситься (Національної поліції, Національної гвардії, Державної прикордонної служби України, посадових осіб служби цивільного захисту або Служби безпеки України).

У підрозділі 2.3 «*Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України*» розкрито інструменти публічного адміністрування за допомогою яких штаби забезпечують виконання поставлених завдань.

Встановлено, що затвердження плану є формою діяльності публічного адміністрування та виступає як елемент адміністративної діяльності публічної адміністрації (адміністративний акт). Матеріально-технічні операції у сфері штабної діяльності характеризуються певними особливостями: це різноманітні організаційні, матеріальні, технічні, інформаційні дії посадових осіб штабних підрозділів, які безпосередньо не призводять до настання юридичних фактів, однак сприяють нормальному (ефективному) функціонуванню штабних підрозділів і органів внутрішніх справ в цілому, що створює у майбутньому сприятливі умови для настання позитивних юридичних наслідків. Вони базуються на певних організаційних, матеріальних, технічних, інформаційних нормах з метою створення нормальних умов для роботи штабу. Порядок здійснення таких дій регламентується іншими нормами, але обов'язок щодо виконання штабними підрозділами – нормами адміністративного права.

До спеціальних форм адміністративної діяльності штабних підрозділів органів внутрішніх справ відносяться: 1) збір та обробка інформації; 2) аналітична робота; 3) прогнозування і планування; 4) здійснення взаємодії і координації; 5) статистична робота; 6) методична робота.

До організаційних форм діяльності штабних підрозділів відносяться: 1) проведення оперативних, координаційних, інструктивних нарад; 2) обмін інформацією; 3) висвітлення діяльності органів внутрішніх справ в засобах масової інформації та мережі Інтернет; 4) організація і проведення прес-конференцій; 5) проведення і участь у науково-практичних конференціях, круглих столах.

Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України» складається з двох підрозділів, у яких проаналізовано та узагальнено ефективний зарубіжний досвід діяльності штабів підрозділів органів внутрішніх справ інших країн, вдосконалено концептуальні засади та запропоновано напрями вдосконалення законодавства в аналізованій сфері.

У підрозділі 3.1 «Зарубіжний досвід діяльності штабів в органах внутрішніх справ» здійснено компаративістичну характеристику діяльності штабів в органах внутрішніх справ у зарубіжних державах.

Виявлено, що особливості штабної діяльності поліції Великобританії полягають в тому, що штаб-квартири територіальних поліцій (44 в Англії та Уельсі та по одній в Шотландії і Північній Ірландії) здійснюють планування, організацію, взаємодію та контроль за діяльністю підрозділів під керівництвом головного комісара, який діє на основі підзвітності закону, міністру внутрішніх справ і місцевому нагляду підтримки громадського порядку та безпеки, дотримання законів, запобігання, виявлення та розслідування злочинної діяльності, а також здійснення деякої ліцензійної та регуляторної діяльності. За лінгвістичним трактуванням та деякими функціями самостійні територіальні поліцейські підрозділи Великобританії мають назву «headquarters», що у дослівному перекладі на українську мову означає «штаб».

Доведено, що наявність в органах внутрішніх справ Ізраїлю штабних підрозділів позитивно впливає на захист прав і законних інтересів громадян, незважаючи на надзвичайно складні зовнішно-політичні і внутрішньо-безпекові чинники.

Визначено особливості штабної діяльності в органах внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччина. У федеральному Міністерстві внутрішніх справ Федеративної Республіки Німеччина функціонує штаб управління і зв'язку (Stab Leitungsbereich und Kommunikation), який допомагає міністру здійснювати публічне адміністрування підрозділами і посадовими особами Міністерства. Штаб виконує такі завдання: здійснення розробки проектів відповідних змін нормативних актів поліції, впровадження новітніх механізмів управління, ведення обліково-статистичної роботи та ведення звітності, забезпечення обміну досвідом роботи та координація діяльності між підрозділами федеральної поліції (прикордонною, залізничною, повітряною поліцією, береговою охороною, допоміжними службами).

Органи внутрішніх справ Італії мають розгалужену структуру (державна поліція, карабінери, кримінально-виконавча та природоохоронна поліція), діяльність яких координує перший заступник шефа поліції Італії, при цьому штабні функції розпоршені по декількох підрозділах.

Встановлено, що штаби в Білорусії та Казахстані виконують практично однакові функції та завдання і мають певну схожість з роботою штабів України до 2013 року, зокрема, на них покладено завдання щодо координації діяльності усіх підрозділів.

У підрозділі 3.2 «Концептуальні напрями реформування та удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України» сформовано концепцію створення Головного штабу органів внутрішніх справ та підпорядкованих йому штабів, яка полягає у тому, що штаби найбільш ефективно здійснюють планування, взаємодію, контроль за забезпеченням правоохоронних функцій державою та діяльністю суб'єктів публічної адміністрації в надзвичайних умовах.

Доведено, що за структурою система штабів органів внутрішніх справ має складатися із Головного штабу органів внутрішніх справ, спеціалізованих центральних штабів – Служби безпеки України, Національної поліції; Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, служби цивільного захисту та місцевих штабів на обласному та міжрайонному рівнях.

Завданнями Головного штабу органів внутрішніх справ мають бути захист державного суверенітету, конституційного ладу та територіальної цілісності України, протидія і розкриття терористичних актів; розкриття особливо тяжких злочинів проти особи, інших резонансних злочинів; захист населення у випадку надзвичайних подій природного чи техногенного характеру; захист прав, свобод і законних інтересів у випадку масових заворушень; протидія нелегальній міграції тощо. Штабні підрозділи мають використовувати спеціальні методи щодо збору, обробки і аналізу інформації, планування, взаємодії, контролю та формування пропозицій керівнику органу внутрішніх справ.

Зроблено висновок, що найбільш раціональним способом реалізації запропонованої концепції було б прийняття Верховною Радою України і підписання Президентом України Закону України «Про органи внутрішніх справ», в якому було б передбачено підрозділ «Головний штаб органів внутрішніх справ». Однак в силу політичної ситуації, яка склалась, ймовірність цього є незначною: необхідно вносити зміни до спеціальних законів, після чого створювати Головний штаб органів внутрішніх справ постановою Кабінету Міністрів України, а залучення до його діяльності Служби безпеки України здійснювати на основі укладення адміністративного договору між Міністерством внутрішніх справ України та Службою безпеки України.

Запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII, а саме: 1) внести зміни до пункту 2 статті 13, в якому передбачити, що до складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції; 2) внести зміни до пункту 3 статті 13, в якому передбачити, що у складі поліції мають функціонувати штабні підрозділи; 3) доповнити Закон статтею 14-1 «Штаб поліції» у такій редакції: «Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, який підпорядкований Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України».

Доведено, що одним із напрямків розвитку штабної діяльності має бути розробка проекту «Положення про Головний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України та «Положення про Штаб поліції», що має бути затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно розвитку адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України, сформовано найбільш важливі теоретичні та практичні результати дослідження, а також наведено шляхи подолання виявлених проблем, що дозволило їх узагальнити таким чином:

1. Доведено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

2. Виявлено і узагальнено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України знаходить свій прояв з кінця XVII – початку XVIII століть, починаючи з системи штабу держави гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в період незалежності України, коли штабні підрозділи органів внутрішніх справ (до 2013 р.) були головними підрозділами апарату щодо організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації і контролю діяльності підрозділів, керівників та посадових осіб щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, громадського порядку та публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

3. Принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності – це основні, найзагальніші теоретичні положення, засади (які базуються на основі теорії адміністративного права) та правила (що формуються на основі прийняття законів), які визначають юридичну природу і соціальну сутність адміністративної діяльності системи штабів і є взірцем, згідно з яким посадові особи штабу мають здійснювати свою адміністративну діяльність для виконання покладених на них функцій (завдань). Засади, сформовані на основі теорії природного права є первинними, а позитивні закони – вторинними і не повинні протирічити першим. У будь-якому випадку вони не можуть порушувати чи обмежувати права і свободи людини і громадянина.

4. Доведено, що штабна діяльність є об'єктом адміністративно-правових відносин та включає комплекс статичних і динамічних характеристик. До статичних відноситься сам штаб і посадові особи як вагома цінність для народу України та держави в цілому. До динамічних складових віднесено форми і методи адміністративної діяльності (публічного адміністрування) суб'єктів публічної адміністрації та адміністративні процедури стосовно питань планування, організації взаємодії і контролю за здійсненням заходів підрозділами (посадовими особами) внутрішніх справ, а також суворого забезпечення в їх діяльності принципу законності.

5. Розкрито юридичну природу адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ: невід'ємними елементами адміністративно-правового

статусу є адміністративні обов'язки і права посадових осіб штабних підрозділів; метою встановлення адміністративно-правового статусу є виключно забезпечення публічного інтересу, а не корпоративного інтересу служби; вагомим чинником адміністративно-правового статусу є підстави і порядок виникнення правосуб'єктності штабних підрозділів.

6. Розкрито, що контроль як метод адміністративної діяльності штабних підрозділів – це інструмент публічного адміністрування, який полягає в активних адміністративних діях щодо перевірки й обліку того, яким чином органи, підрозділи та посадові особи органів внутрішніх справ виконують затверджені плани, дотримуються принципу законності, забезпечують громадський порядок та здійснюють відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

7. Встановлено, що найкращого результату досягають ті країни, в яких формально оформлені штабні підрозділи із «м'якими» повноваженнями, коли до їх компетенції відносяться повноваження щодо планування, координації та контролю, а також аналітичної та інформаційної діяльності (Великобританія, Франція, Федеративна Республіка Німеччина, Грузія, Ізраїль). В країнах, які запровадили жорстку вертикальну систему діяльності штабних підрозділів (Білорусія, Казахстан) в наявності системні порушення прав людини і здійснюється переслідування опозиції. В демократичних країнах, в яких відмовились від створення централізованих штабних органів, відмічається низький рівень правопорядку, незважаючи на високий рівень життя і захисту прав і свобод громадян (США).

8. Зроблено висновок, що найбільш слушним способом реалізації концепції створення Головного штабу органів внутрішніх справ та підпорядкованих йому штабів є прийняття Верховною Радою України і підписанням Президентом України Закону «Про органи внутрішніх справ», в якому було б перебачено підрозділ про Генеральний штаб органів внутрішніх справ. Однак в силу політичної ситуації, яка склалась, ймовірність цього є незначною: необхідно вносити зміни до спеціальних законів, після чого створювати Головний штаб органів внутрішніх справ постановою Кабінету Міністрів України, а залучення до його діяльності Служби безпеки України здійснювати на основі укладення адміністративного договору між Міністерством внутрішніх справ України та Службою безпеки України.

9. Запропоновано зміни і доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» щодо розблокування можливості створення системи штабів органів внутрішніх справ шляхом доповнення положеннями, згідно яких: до складу апарату центрального органу управління поліції входить Штаб поліції; Штаб поліції є структурним підрозділом центрального органу управління поліції, підпорядкованим Головному штабу органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Розроблено зміст проекту «Положення про Генеральний штаб органів внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України», який має бути затверджений постановою Кабінету Міністрів України.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Соловей О.М. Адміністративно-правовий статус штабів ОВС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Ч. 2. Т. 2. С. 184–189.
2. Соловей О.М. Форми і методи адміністративної діяльності штабів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6–2. Т. 2. С. 112–117.
3. Соловей А.Н. Содержание административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 51–56. (Кыргызская Республика).
4. Соловей О.М. Адміністративні процедури в адміністративно-правовому регулюванні штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2017. Вип. 43. Т. 4. С. 111–115.
5. Соловей А.Н. Принципы административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 30–34. (Кыргызская Республика)
6. Соловей О.М. Штабна діяльність органів внутрішніх справ України як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 4. С. 103–114.
7. Соловей О.М. Відповідальність штабних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 178–182.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Соловей О.М. Історичний ракурс виникнення штабів в органах внутрішніх справ. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 114–118.
9. Соловей О. Нормативно-правові засади діяльності штабних підрозділів ОВС. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 трав. 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 82–86.
10. Соловей О.М. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання штабної діяльності. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7–8 квіт. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 120–123.

АНОТАЦІЯ

Соловей О. Адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Доведено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на управління структурними підрозділами органів внутрішніх справ, а також їх керівників з метою забезпечення ефективності діяльності усіх служб і підрозділів органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства в цілому.

Розкрито юридичну природу адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України. Визначено, що штабна діяльність органів внутрішніх справ є основою всієї системи розкриття злочинів проти особи, попередження порушень та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Виявлено і узагальнено, що адміністративно-правове регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ України пройшло шлях від окремих аспектів штабної діяльності кінця XVII – початку XVIII століть, системи штабу держави Гетьмана П. Скоропадського до розквіту штабної діяльності в органах внутрішніх справ в період незалежності України. Виявлено і описано загальні та спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання штабної діяльності.

Розкрито поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання штабної діяльності органів внутрішніх справ. Доведено, що штабна діяльність є об'єктом адміністративно-правових відносин та включає себе комплекс статичних і динамічних характеристик. Розкрито юридичну природу адміністративно-правового статусу штабів органів внутрішніх справ. З'ясовано адміністративні обов'язки, права та відповідальність посадових осіб штабних підрозділів органів внутрішніх справ. Визначено та розкрито інструменти публічного адміністрування за допомогою яких штаби забезпечують виконання поставлених завдань.

Здійснено поділ органів внутрішніх справ суверенних держав в залежності від рівня централізації штабної діяльності, дотримання прав і свобод громадян та забезпечення правопорядку на три основні категорії. Проаналізовано та узагальнено ефективний зарубіжний досвід діяльності штабів підрозділів органів внутрішніх справ інших країн, вдосконалено концептуальні засади та запропоновано напрями вдосконалення законодавства в аналізованій сфері.

Ключові слова: взаємодія, відповідальність, ефективність, контроль, органи внутрішніх справ, планування, поліцейський, права і свободи, публічна адміністрація, штаб, штабна діяльність.

АННОТАЦИЯ

Соловей О. Административно-правовое регулирование штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2019.

Доказано, что административно-правовое регулирование штабной деятельности в органах внутренних дел Украины – это целенаправленное воздействие норм административного права на управление структурными подразделениями органов внутренних дел, а также их руководителей с целью обеспечения эффективности деятельности всех служб и подразделений органов внутренних дел по обеспечению прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, публичного интереса государства и общества в целом.

Раскрыта юридическая природа административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины. Выявлено и обобщенно, что административно-правовое регулирование штабной деятельности органов внутренних дел Украины прошло путь от отдельных аспектов штабной деятельности конца XVII – начала XVIII веков, системы штаба государства Гетьмана П. Скоропадского до расцвета штабной деятельности в органах внутренних дел в период независимости Украины.

Выявлено и описано, что принципы административно-правового регулирования штабной деятельности – это основные, общие теоретические положения, установки, (которые базируются на основе теории административного права) и правила (которые формируются на основе принятия законов), определяют юридическую природу и социальную сущность административной деятельности системы штабов, являются образцами, по которым должностные лица должны строить свою административную деятельность с целью выполнения возложенных на них функций (задач).

Доказано, что штабная деятельность является объектом административно-правовых отношений и включает комплекс статических и динамических характеристик. Раскрыта юридическая природа административно-правового статуса штабов органов внутренних дел. Доказано, что формы административной деятельности публичной администрации в сфере штабной деятельности органов внутренних дел – это внешнее выражение публичного администрирования, выраженное в конкретных административных действиях должностных лиц и штабных подразделений по осуществлению в первую очередь внутренне-организационной исполнительной и распорядительной деятельности, направленной на реализацию штабных функций органов внутренних дел.

Осуществлено разделение органов внутренних дел суверенных государств в зависимости от уровня централизации штабной деятельности, соблюдения прав и свобод граждан и обеспечения правопорядка на три основные категории: «нулевая» – когда в органах внутренних дел формально отсутствуют штабные подразделения (США); «мягкая» – когда в условиях обычного состояния к компетенции штабов относятся полномочия по планированию, координации, контролю и аналитически-

информационной работе (Великобритания, Федеративная Республика Германия, Грузия, Израиль); «жесткая» – когда компетенция штабных подразделений пронизывает всю вертикаль органов внутренних дел, что является одним из факторов тоталитарных режимов (Белоруссия, Казахстан).

Предложены изменения и дополнения в Закон Украины «О Национальной полиции» относительно разблокирования возможности создания системы штабов органов внутренних дел путем внесения положений, согласно которым в состав аппарата центрального органа управления полиции входит Штаб полиции, Штаб полиции является структурным подразделением центрального органа управления полиции, подчиненным Главному штабу органов внутренних дел Министерства внутренних дел Украины. Разработано содержание проекта «Положение о Генеральном штабе органов внутренних дел Министерства внутренних дел Украины», который должен быть утвержден постановлением Кабинета Министров Украины.

Ключевые слова: взаимодействие, контроль, органы внутренних дел, ответственность, планирование, полицейский, права и свободы, публичная администрации, штаб, штабная деятельность, эффективность.

SUMMARY

Solovei O. Administrative-legal Regulation of Staff Activity in the Organs of Internal Affairs of Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences in the Speciality 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The administrative-legal regulation of the headquarters activity in the bodies of internal affairs of Ukraine is proved to be a purposeful influence of the rules of administrative law on the management of structural units of the bodies of internal affairs, as well as their leaders and is targeted the effectiveness of the activities of all services and units of the internal affairs, ensuring the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities and the public interest of the state and society as a whole.

The activity of the bodies of internal affairs is determined to be the value for the citizens of Ukraine. The legal nature of the administrative-legal regulation of the staff activity in the organs of internal affairs of Ukraine is underlined.

It is found out and generalized that the administrative and legal regulation of the staffing in the bodies of the internal affairs of Ukraine comes from the separate factors of the staff activity at the end of the XVII-th and the beginning of the XVIII-th centuries, the artistic system of the Hetman P. Skoropadskyi's State and the prosperity of the staffing activity in the bodies of internal affairs during the period of Ukraine's independence.

The principles of the administrative and legal regulation of the staff activity are analyzed and described as the basic, general theoretical provisions, guidelines, principles (based on the theory of administrative law) and positive rules (formed on the basis of the adoption of laws) determining the legal nature and social essence of the administrative work of the headquarters system and considered to be a model by which

the headquarters officials must compare and check their administrative activities in order to perform the functions (tasks) assigned to them.

It is proved that the staff activity is the subject of the administrative-legal relations and includes a complex of static and dynamic characteristics. The static ones including headquarters and its officials mean a significant value for the people of Ukraine and the whole State.

The legal nature of the administrative and legal status of the headquarters of the bodies of internal affairs is developed. It is proved that the forms of the administrative activity of the public administration in the sphere of staffing of the bodies of internal affairs is an external exposition of the public administration in the forms of the specific administrative actions of officials and staff units while implementing primarily internal organizational executive and regulatory activities aimed to realize the headquarters functions in the organs of internal affairs.

The separation of the organs of internal affairs depending on the level of centralization of the headquarters activity, observance of rights and freedoms of citizens and maintenance of law and order into three main categories is made in sovereign countries. These categories are as follows: «zero» meaning the absence of the headquarters units in the organs of internal affairs (the USA); «mild» meaning powers of planning, coordination and control and the analytical-informative work as well in the competence of the headquarters in the conditions of usual state (Great Britain, Germany, Georgia, Israel); «hard» meaning the competence of the headquarters units in all the questions in the whole vertical of the organs of internal affairs being one of the factors of the totalitarian regime (Bielorus, Kazakhstan).

Some amendments to the Law of Ukraine «About the National Police» are proposed to unblock the possibility of creating of the system of headquarters of the organs of internal affairs, namely in the p. 2,3 Article. 13 of the regulation that Police Headquarters must be in the structure of the apparatus of the central organ of the police administration; headquarters units work in the structure of police and the addition to this Law in the Article 14-1, that the Police Headquarters is a structural subdivision of the central organ of the Police Administration, submitting the General Headquarters of the organs of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine whose staff schedule is approved by the police chief. Besides, the project of the normative act «Regulation about General Headquarters of the organs of internal affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine» is worked out and must be approved by the Act of the Cabinet of Ministers of Ukraine and «Regulation about Police Headquarters» that must be approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: interaction, control, bodies of internal affairs, responsibility, planning, police officer, rights and freedoms, public administration, headquarters, staffing activities, effectiveness.